



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Konceptje ustrojowe Socjaldemokratycznej Partii Niemiec w latach 1945-1948

**Author:** Michał Bożek

**Citation style:** Bożek Michał. (2010). Konceptje ustrojowe Socjaldemokratycznej Partii Niemiec w latach 1945-1948. "Z Dziejów Prawa" (T. 3 (2010), s. 93-113).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

MICHAŁ BOŻEK

## ***Koncepcje ustrojowe Socjaldemokratycznej Partii Niemiec w latach 1945—1948***

**1.** Jedną z płaszczyzn kształtowania się niemieckiej państwowości po drugiej wojnie światowej stanowiła sfera polityczna. Jej najważniejszym elementem było stopniowe organizowanie się mieszkańców okupowanych terenów i tworzenie załączków społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>. Podstawę do tego procesu stwarzały postanowienia umowy poczdamskiej, które pozwalały na tworzenie i popieranie na terenie całych Niemiec demokratycznych partii politycznych, przyznając im jednocześnie prawo do organizowania zgromadzeń dyskusji publicznych<sup>2</sup>. Działalność partii politycznych najwcześniej została dozwolona na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej, jako że już w czerwcu 1945 r. — a więc jeszcze przed konferencją w Poczdamie — rozkaz Naczelnego Szefa Radzieckiej Administracji Wojskowej zezwalał na tworzenie demokratycznych partii politycznych. Natomiast w zachodnich strefach okupacyjnych stosowne przepisy wydane zostały między sierpniem a grudniem 1945 r. Na ich podstawie udzielano licencji powstającym stronnictwom<sup>3</sup>. Stawiany przez mocarstwa okupacyjne wymóg demokratycznego charakteru tworzonych partii odnosił się zarówno

<sup>1</sup> J. Sułek: *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*. Poznań 1977, s. 21—33; J. Krasuski: *Historia Niemiec*. Wrocław 2002, s. 489—509; E. Cziomer: *Historia Niemiec współczesnych 1945—2005*. Warszawa 2006, s. 41—45.

<sup>2</sup> L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, s. 48, 49.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 49—54; Por. także M. Sobolewski: *Powstanie i ewolucja systemu politycznego RFN 1945—1982*. W: *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*. Red. L. Janicki przy współudziale M. Sobolewskiego. Poznań 1986, s. 16—18; Z.A. Maciąg: *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa 1979, s. 18; J. Sułek: *Geneza...*, s. 27—34.

do programu oraz celów, jak i metod ich realizacji. Tym samym powinny być to partie sprzeciwiające się wszelkim niedemokratycznym sposobom uprawiania polityki<sup>4</sup>. Zważywszy na pogłębiający się konflikt między mocarstwami okupacyjnymi, jak również coraz widoczniejszy podział powojennej Europy na dwa zantagonizowane bloki, nie może dziwić fakt, że „kwestia niemiecka” stała się punktem centralnym rzeczonego konfliktu<sup>5</sup>. Sytuacja ta nie mogła pozostać bez wpływu na rozwój niemieckiego życia politycznego, postępujący odtąd dwutorowo. Rozłam ów nie ominął rzecz jasna powstających stopniowo i mozolnie kształtujących swe struktury oraz programy partii politycznych<sup>6</sup>.

W porównaniu z pozostałymi powstającymi w zachodnich strefach okupacyjnych stronnictwami, Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) znajdowała się w o wiele korzystniejszym położeniu. W przypadku socjaldemokracji nie chodziło bowiem o proces tworzenia zupełnie nowej partii, lecz o odbudowę formacji legalnie działającej na terenie Niemiec przez dziesiątki lat, aż do 1933 r. Sytuację ułatwiał ponadto fakt, że w niemałej mierze zachował się aparat organizacyjny stronnictwa — częściowo na obszarze poszczególnych stref okupacyjnych, a częściowo na emigracji<sup>7</sup>. Zrazu socjaldemokraci stanowili nader jednolite pod względem organizacyjnym oraz programowym ugrupowanie. Podział w szeregach stronnictwa nastąpił jednak rychło, a mianowicie już na wiosnę 1946 r. Wówczas to na bez mała pół wieku rozeszły się drogi socjaldemokratów działających w radzieckiej sferze wpływów z jednej i socjaldemokratów skupionych na terenach znajdujących się w orbicie zainteresowania mocarstw zachodnich z drugiej strony. W odpowiedzi na decyzję SPD z radzieckiej strefy okupacyjnej o połączeniu się z Komunistyczną Partią Niemiec (KPD) w jedną formację o nazwie Socjalistyczna Partia Jedności (SED) politycy socjaldemokratyczni z zachodnich stref okupacyjnych przeprowadzili w maju 1946 r. w Hanowerze zjazd, podczas którego postanowiono zjednoczyć rozproszone ośrodki partyjne w jednolite stronnictwo polityczne. Jednocześnie zachodnioniemiecka SPD zdecydowanie sprzeciwiła się jakimkolwiek formom zjednoczenia z działającą w zachodnich strefach okupacyjnych KPD. Odrzuciła również stanowczo wszelką współpracę z siłami lewicy działającymi w radzieckiej strefie okupacyjnej, skupionymi w ramach SED<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Z.A. Maciąg: *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*. Białystok 1998, s. 215.

<sup>5</sup> J.L. Gaddis: *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*. Kraków 2007, s. 46—48.

<sup>6</sup> K. Nicklauß: *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung In Westdeutschland 1945—1949*. Paderborn—München—Wien—Zürich 1998, s. 74; L. Janicki: *Partie...*, s. 55.

<sup>7</sup> M. Grzęda-Kempiński: *SPD. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec w zachodnich strefach okupacyjnych. Modelowy przykład odbudowy organizacyjnej i programowej partii masowej wielkiego typu*. Toruń 2007, s. 52—108.

<sup>8</sup> J. Sułek: *Geneza...*, s. 84, 85; M. Grzęda-Kempiński: *SPD...*, s. 370—374; R. Kochowski: *Stanowisko SPD wobec jedności Niemiec w latach 1945—1955*. Katowice 1991, s. 51;

2. Kształt ustroju powojennych Niemiec od samego niemal początku re-aktywowania działalności SPD stanowił jedno z najważniejszych zagadnień dyskutowanych w szeregach członków partii. Dyskusja ta nie ograniczała się jedynie do ogólnych deklaracji dotyczących potrzeby odbudowy państwa niemieckiego. Przybierała postać konkretnych projektów konstytucyjnych, zawierających szczegółową regulację podstaw ustrojowych przyszłego państwa niemieckiego. Podwaliny pod tę dyskusję położone zostały jeszcze w przededniu ostatecznej klęski wojennej III Rzeszy. W 1944 r. doszło bowiem do wypracowania kompromisu programowego w łonie utworzonej w 1941 r., na emigracji w Wielkiej Brytanii, Unii Niemieckich Organizacji Socjalistycznych (Union deutscher sozialistischer Organisationen In Grossbritannien). Organizacja ta skupiała wielu prominentnych działaczy przedwojennej SPD<sup>9</sup>. Pokłosiem wspomnianego kompromisu były opublikowane jesienią 1945 r. w Londynie *Wytyczne dotyczące niemieckiego ustroju państwowego* (*Richtlinien für eine deutsche Staatsverfassung*)<sup>10</sup>.

Już w preambule dokument ten deklarował, że podstawą życia społecznego i państwowego przyszłej republiki niemieckiej powinna być ochrona wolności i godności jednostki. Zapowiadał konieczność odbudowy państwa niemieckiego jako socjalnej i politycznej demokracji, opartej na współdecydowaniu i współodpowiedzialności wszystkich obywateli. Formułując zasadę suwerenności ludu, oprócz demokracji przedstawicielskiej, przewidywał również instytucje demokracji bezpośredniej w postaci referendum i inicjatywy ludowej. Republika niemiecka miała być państwem unitarnym o daleko posuniętej decentralizacji i szerokim samorządzie. Wprawdzie podstawową jednostką podziału terytorialnego — stosownie do dotychczasowej federalnej tradycji niemieckiej — byłyby kraje (*Länder*), tyle tylko, że nie miały one mieć statusu samodzielnych części składowych federacji. Projekt gwarantował rozbudowany katalog praw i wolności osobistych oraz politycznych z możliwością ich ograniczenia jedynie w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie, a zwłaszcza w sytuacji, gdyby korzystanie z nich miało zagrażać porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

System organów państwowych zbudowany miał zostać na fundamencie zasady podziału władzy między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ta pierwsza miała przyspaść w udziale jednoizbowemu parlamentowi — Radzie Ludowej (*Volsrat*) — wybieranemu na czteroletnią kadencję w wyborach większościowych opartych na systemie okręgów jednomandatowych. Egzekutywa należeć miała do — wybieranego na 5 lat przez Radę Ludową — Prezydenta

A. Czubiński: *Węzłowe problemy rozwoju socjaldemokracji niemieckiej (1847—1993)*. Poznań 1994, s. 69, 70; K. Nicklauß: *Der Weg...*, s. 88.

<sup>9</sup> Zob. więcej W. Röder: *Deutschlandpläne der Sozialdemokratischen Emigration in Grossbritannien 1942—1945*. „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1969, Nr. 17, s. 74—86.

<sup>10</sup> Treść dokumentu zob. W. Benz: „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes: Entwürfe und Diskussion 1941—1949*. München 1979, s. 120—127.

Państwa (*Staatspräsident*) oraz rządu. W skład rządu wchodzić mieli premier i ministrowie. Powoływać miał ich Prezydent, przy czym w przypadku ministrów wymagany był wniosek premiera. Warunkiem jednak pełnienia przez rząd obowiązków było uzyskanie zaufania ze strony parlamentu. Rząd ponosić miał tym samym odpowiedzialność parlamentarną przed Radą Ludową, która w każdej chwili mogła wyrazić wotum nieufności zarówno całemu rządowi, jak i jego poszczególnym członkom. Projekt hołdował więc podstawowym założeniom parlamentarno-gabinetowej formuły rządów, wzorowanych w tej mierze na głównych regułach konstytucji weimarskiej. Co się zaś tyczy władzy sądowniczej, to miała ona być sprawowana przez niezależne i niezawisłe sądy składające się z powoływanych dożywotnio sędziów. Istotnym elementem władzy sądowniczej miała być Rada Państwa (*Staatsrat*), członków której mianować miał Prezydent z kręgu osób mających doświadczenie publiczne i cieszących się zaufaniem społecznym. Na uwagę zasługuje fakt, że tylko część tego gremium stanowić mieli wysocy urzędnicy sądowi, większość jego członków zaś pochodzić miała spoza tego grona. Głównym zadaniem Rady Państwa miała być ogólnie sformułowana ochrona podstaw porządku państwowego. Przejawiać się to miało w powierzeniu jej funkcji sądu konstytucyjnego. Ponadto projekt zakładał utworzenie sądownictwa administracyjnego w celu ochrony jednostki przed bezprawnymi działaniami organów administracyjnych, a także zakazywał ustanawiania sądów wyjątkowych.

Warto odnotować, że poza regulacjami odnoszącymi się do ustroju politycznego, omawiany dokument wiele miejsca poświęcał kwestiom społeczno-ekonomicznym. Punktem wyjścia była tu wspomniana już deklaracja podkreślająca socjalny charakter przyszłej republiki. Rozwinięciem tej deklaracji były postanowienia zapowiadające konieczność podporządkowania spraw gospodarczych państwa potrzebom społecznym obywateli. Na państwo nałożony został nader ogólny obowiązek dążenia do zapewnienia obywatelom powszechnego dobrobytu oraz poziomu życia uwzględniającego godność człowieka. Kolejnym wymogiem stawianym polityce gospodarczej państwa było zagwarantowanie obywatelom wolności od wyzysku i równości szans rozwoju ekonomicznego. Projekt głosił potrzebę nacjonalizacji kluczowych sektorów gospodarki i roztoczenia przez państwo skutecznej kontroli nad procesami ekonomicznymi. W tym celu powstać miała Izba Gospodarcza (*Wirtschaftskammer*), grupująca przedstawicieli związków zawodowych i innych organizacji pracowniczych. Jej zadaniem miała być współpraca przy opracowywaniu państwowego planu gospodarczego oraz kontrola jego realizacji. W dokumencie podkreślono również obowiązek państwa w zakresie utworzenia jednolitego systemu prawa pracy, które stwarzałyby każdemu obywatelowi szansę na zatrudnienie, gwarantując płacę umożliwiającą utrzymanie i przyzwoity standard życia. Każdemu miały być stworzone warunki do swobodnego wyboru zawodu oraz możliwości w dziedzinie kształcenia i doskonalenia zawodowego. Projekt akcentował ponadto znaczenie



państwowej służby zdrowia i państwowej opieki społecznej jako niezbędnych elementów zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego. W postanowieniach tych w pełni zatem znajdowały odzwierciedlenie tradycyjne dla niemieckiej socjaldemokracji założenia programowe dotyczące spraw socjalnych i ekonomicznych. Była to wizja państwa jako animatora i inicjatora procesu całkowitej przebudowy kapitalistycznej formy ustroju społeczno-ekonomicznego i zastąpienia jej modelem socjalistycznym, przy zachowaniu demokratycznego charakteru ustroju politycznego<sup>11</sup>.

**3.** Niezależnie od projektu przygotowanego przez krąg socjaldemokratów przebywających nad Tamizą, politycy odradzającej się na obszarze zachodnich stref okupacyjnych SPD od samego początku swej działalności przystąpili do wyteżonej pracy nad sformułowaniem założeń programowych przystosowanych do nowej rzeczywistości politycznej. Pośród tych założeń kwestie ustrojowe odgrywały nader doniosłą rolę. Ogólne wzmiarki na temat kształtu i charakteru ustroju przyszłego państwa niemieckiego odnaleźć można już w pierwszych dokumentach partyjnych. Dość wspomnieć o deklaracji odbudowy niemieckiej państwowości opartej na poszanowaniu podstawowych praw i wolności jednostki oraz zasad demokracji, zamieszczonej w programie przyjętym podczas zjazdu zjednoczeniowego zachodnioniemieckiej SPD w Hanowerze w maju 1946 r.<sup>12</sup>

Problematyka ustrojowa obecna była także w publicznych wystąpieniach niektórych prominentnych działaczy stronnictwa. Na odnotowanie zasługują tu zwłaszcza pochodzące z lat 1945 i 1946 wypowiedzi Kurta Schumachera. Otóż w ocenie przywódcy odbudowującej się na obszarze zachodnich stref okupacyjnych SPD decydujące znaczenie w dziele rekonstrukcji powojennej państwowości w Niemczech i kształtowania podstaw jej ustroju przypaść miało właśnie socjaldemokratom. Był on bowiem głęboko przekonany, że po zakończeniu stanu okupacji mocarstw sprzymierzonych i zjednoczeniu wszystkich stref okupacyjnych w jedno państwo niemieckie SPD zwycięży w wyborach parlamentarnych i sięgnie po władzę. W wolnych i zjednoczonych Niemczech uchwalona zostanie w sposób demokratyczny konstytucja, która będzie odzwierciedlać program społeczno-polityczny socjaldemokracji. Pomny negatywnych doświadczeń z czasów Republiki Weimarskiej, uznawał za rzecz niezbędną wprowadzenie do przyszłej konstytucji instytucjonalnych gwarancji poszanowania i ochrony demokracji przed jej przeciwnikami. Jedną z takich gwarancji miało być ograniczenie uprawnień głowy państwa w porównaniu z tymi, którymi rozporządzał Prezydent na gruncie postanowień konstytucji weimarskiej. Z kolei

<sup>11</sup> W. Röder: *Deutschlandpläne...*, s. 80; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 235.

<sup>12</sup> M. Grzęda-Kempiński: *SPD...*, s. 215—220; B. Diestelkamp: *Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945—1948)*. „Neue Juristische Wochenschrift” 1989, H. 21, s. 1317, 1318.

jako remedium na charakterystyczne dla Republiki Weimarskiej zjawisko braku stabilności kolejnych rządów, skutkujące częstymi kryzysami politycznymi i nieefektywnością władzy, proponował mechanizm konstruktywnego wotum nieufności. Oznaczało to uzależnienie prawa parlamentu do wyrażania rządowi wotum nieufności od jego równoczesnej zdolności do wyłonienia nowego gabinetu, cieszącego się poparciem zdecydowanej większości deputowanych<sup>13</sup>.

Wydarzeniem przełomowym dla prac stronnictwa nad koncepcją ustroju przyszłego państwa niemieckiego stało się powołanie we wrześniu 1946 r. przez zarząd partii Komisji Polityczno-Ustrojowej (*Verfassungspolitischer Ausschuss*). Na jej czele stanął członek zarządu partii i ówczesny minister spraw wewnętrznych Nadrenii Północnej-Westfalii Walter Menzel. Rezultatem kilkumiesięcznych prac Komisji były *Wytyczne dotyczące budowy Republiki Niemieckiej* (*Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik*)<sup>14</sup>. Zostały one uchwalone na posiedzeniu zarządu stronnictwa w marcu 1947 r. i zatwierdzone następnie jednogłośnie przez obradujący w Norymberdze w lipcu 1947 r. zjazd zachodnio-niemieckiej SPD<sup>15</sup>. Dokument ów nie stanowił typowego projektu konstytucji, lecz zawierał ogólne założenia przyszłej konstytucji odbudowanych Niemiec.

Na czoło dokumentu wybijało się wezwanie partii, aby przyszła konstytucja stwarzała możliwość przynależności Republiki Niemieckiej do europejskiego związku państw. Związek taki miałby powstać w drodze pokojowego rozwoju, co wymagało odrzucenia przez przyszłe państwo niemieckie narodowego egoizmu w relacjach z innymi państwami. Konsekwencją jednoznacznie deklarowanej przez socjaldemokratów woli włączenia powojennych Niemiec do wspólnoty międzynarodowej było stwierdzenie, że powszechnie uznane reguły prawa narodów powinny stanowić część prawa niemieckiego i wiązać zarówno państwo, jak i obywateli. Korespondowało z tym dobrze uznanie godności ludzkiej, wolności, sprawiedliwości, wolności sumienia i wyznania oraz przekonań politycznych za istotny element życia państwowego, jak również podstawę całego ustroju.

W dalszej części dokumentu partia opowiadała się za przywróceniem jednności podzielonych na strefy okupacyjne Niemiec. Sprzeciwiała się w związku z tym wszelkim tendencjom separatystycznym w odbudowie państwowości niemieckiej. Akceptując fakt restytucji krajów w zachodnich strefach okupa-

---

<sup>13</sup> W. Sörgel: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1969, s. 56—58; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 235, 236; R. Kochnowski: *Spór o Niemcy. Problem niemiecki w myśli politycznej Konrada Adenauera i Kurta Schumachera w latach 1945—1952*. Katowice 1999, s. 32, 47, 50.

<sup>14</sup> Zob. W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 359—363.

<sup>15</sup> R. Morsey: *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*. Oldenbourg 2007, s. 105; E.H.M. Lange: *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945—1949 mit besonderer Berücksichtigung der Berörterungen im Parlamentarischen Rat*. „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1978, Nr. 26, s. 608.

cyjnych i towarzyszący temu proces tworzenia na ich terenie struktur administracyjnych, dokument akcentował, że uchwalane w poszczególnych krajach konstytucje nie mogą zawierać żadnych postanowień zagrażających jednności państwa niemieckiego. Każda z takich konstytucji powinna ponadto zawierać klauzulę o prymacie prawa stanowionego na szczeblu centralnym nad krajowym porządkiem prawnym. Miało to zapobiec przekształceniu się przyszłej państwowości w związek luźnych państw, jako że przekreślałoby to szanse na odbudowę ekonomiczną i społeczną narodu niemieckiego. Związek taki stanowiłby poza tym poważną przeszkodę na drodze do integracji Niemiec z innymi państwami europejskimi.

Jeśli zaś chodzi o strukturę terytorialną przyszłego państwa, to partia zdawała się balansować między koncepcją silnie scentralizowanego państwa federalnego a silnie zdecentralizowanego państwa unitarnego<sup>16</sup>. Z jednej bowiem strony w dokumencie znalazła się jednoznacznie brzmiąca formuła, że Republika Niemiecka musi być państwem federalnym, z drugiej zaś nie mniej wyraźne stwierdzenie, że państwo takie musi urzeczywistniać jednolitość władzy centralnej oraz samodzielność krajów, a wszystko „w duchu zdrowej decentralizacji” (*im Sinne einer gesunden Dezentralisation*). Uważna lektura pozostałych postanowień dokumentu też niewiele tu wyjaśnia. Oprócz bowiem ustawicznego uwypuklania konieczności zachowania jednolitego pod względem podziału terytorialnego charakteru państwa (jednolitość porządku prawnego, jednolitość organów władzy), jest w nim mowa o potrzebie liczenia się z odrębnością kulturową i gospodarczą poszczególnych krajów przy wytyczaniu ich granic, a także o zachowaniu równowagi terytorialnej między nimi i wykluczeniu hegemonii któregoś z nich. W dokumencie wymieniono również parlament i rząd krajowy jako organy władzy krajowej, a wykluczono ewentualność powołania głowy państwa i drugiej izby parlamentu. Nawiązano w ten sposób wprost do dotychczasowej tradycji niemieckiej państwowości, której — od chwili zjednoczenia w 1871 r. — federalizm był stałym elementem<sup>17</sup>.

Mimo tych kilku koncesji na rzecz zasady federalizmu, wydaje się jednak, że z całości proponowanych w dokumencie rozwiązań wyłania się wizja państwa jednolitego. Na korzyść takiej interpretacji świadczy również stanowisko głównego autora omawianego projektu. W opublikowanych bowiem w kwietniu 1947 r. — a więc w niespełna miesiąc po uchwaleniu dokumentu na posiedzeniu zarządu partii — *Uwagach o niemieckiej konstytucji* (*Zur deutschen Verfassung*)<sup>18</sup> Walter Menzel jasno opowiedział się za jednolitą strukturą terytorialną

<sup>16</sup> H. Altendorf: *SPD und Parlamentarischer Rat — exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion*. „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1979, H. 3, s. 406, 407; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 318.

<sup>17</sup> J. Wąsicki: *Rzesza a kraje niemieckie 1914—1949. Między unitaryzmem a federalizmem*. Poznań 1977, s. 6—8, 414.

<sup>18</sup> W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 363—367.



przyszłych Niemiec, jakkolwiek z uwzględnieniem daleko idącej decentralizacji. Jako główną rację przemawiającą za takim rozwiązaniem przywołał argument o potrzebie szybkiej odbudowy państwa niemieckiego ze zniszczeń wojennych, a także konieczności integracji samego społeczeństwa dotkniętego koszmarem wojny. W ramach państwa złożonego realizacja tych celów byłaby — jego zdaniem — bardzo wątpliwa, jeśli wręcz w ogóle wykonalna. Podkreślał, że należy rzecz jasna szanować odrębności kulturowe poszczególnych krajów, ale jedynie w obrębie jednolitego organizmu państwowego. Trzeba wszak przywrócić społeczeństwu niemieckiemu poczucie jedności narodowej. Jak patetycznie stwierdzał, „jesteśmy narodem, a nie gminą czy prowincją”<sup>19</sup>. Warto jeszcze, tytułem uzupełnienia przytoczonych uwag, dodać, że za unitarnym charakterem powojennej państwowości niemieckiej optowali konsekwentnie inni czołowi działacze socjaldemokracji, czego najlepszą ilustracją są nie tylko ich stosowne deklaracje, lecz także treść przyjmowanych na różnych zjazdach partyjnych założeń programowych stronnictwa<sup>20</sup>. Swą wymowę ma w tym kontekście okoliczność, że ze sporą dozą sceptycyzmu do głównych tez interesującego nas dokumentu podeszli bawarscy działacze SPD, zarzucając zawartej w niej koncepcji ustroju właśnie nazbyt centralistyczny charakter<sup>21</sup>.

W kwestii natomiast kształtu systemu organów państwowych omawiany dokument nawiązywał wyraźnie do wzorców konstytucji weimarskiej. Nie tylko bowiem przyjmował zasadę suwerenności ludu jako fundament systemu sprawowania władzy w państwie i regułę podziału władzy jako podstawę budowy aparatu państwowego. Recypował również system parlamentarno-gabinetowy jako model rządów. Na podkreślenie zasługuje przejście z pierwszej w dziejach niemieckiego konstytucjonalizmu republikańskiej ustawy zasadniczej nazewnictwa naczelnych organów państwowych. Oprócz pochodzącego z wyborów powszechnych Sejmu Rzeszy (*Reichstag*), drugą izbą ustawodawczą miała być Rada Rzeszy (*Reichrat*), składająca się z członków wybieranych przez parlamenty krajowe. Na czele Republiki stać miał Prezydent, którego kadencja miała wynosić nie mniej niż kadencja Sejmu Rzeszy i nie więcej niż jej dwukrotność. Dokument słowem nie wspominał o trybie wyboru ani kompetencjach głowy państwa. Pewną wskazówką sugerującą sposób ukształtowania jej stanowiska może być jedynie wzmianka, zakazująca wprowadzania do tekstu przyszłej

<sup>19</sup> Ibidem, s. 366. Por. także G. Hirscher: *Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels*. Bochum 1989, s. 100—121.

<sup>20</sup> E.H.M. Lange: *Die Diskussion...*, s. 610; H. Altendorf: *SPD...*, s. 408; W. Sörgel: *Konsensus...*, s. 77.

<sup>21</sup> V. Otto: *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn 1971, s. 102; G. Hirscher: *Sozialdemokratische...*, s. 123; M. Feldkamp: *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*. Stuttgart 1999, s. 87.

konstytucji jakichkolwiek regulacji dotyczących nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych, zwalniających parlament z odpowiedzialności za tę dziedzinę. Nie sposób nie doszukać się w tym postanowieniu powszechnej wówczas w gronie niemieckich elit politycznych z terenów zachodnich stref okupacyjnych<sup>22</sup> obawy przed powtórzeniem się sytuacji znanej z praktyki konstytucyjnej czasów Republiki Weimarskiej. Jej rysem charakterystycznym — zwłaszcza w schyłkowym okresie Republiki Weimarskiej — było faktyczne przejęcie uprawnień ustawodawczych parlamentu przez Prezydenta z pomocą przysługujących mu na mocy art. 48 ust. 2 konstytucji nadzwyczajnych pełnomocnictw przewidzianych na wypadek zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego<sup>23</sup>. Mając to na uwadze, można więc założyć, że intencją przyświecającą twórcom dokumentu było ograniczenie roli głowy państwa w ramach mechanizmu ustrojowego przyszłych Niemiec.

Potwierdza to ponadto sposób redakcji odnośnych postanowień dokumentu. Władzę wykonawczą powierzał on bowiem, na zasadzie wyłączności, rządowi. Jego pozycja względem parlamentu ulec miała jednak poważnemu wzmocnieniu w stosunku do sytuacji występującej w tej mierze w konstytucji weimarskiej. Także w tym wypadku punktem wyjścia stały się negatywne doświadczenia z czasów weimarskich<sup>24</sup>. Dlatego w celu większego uniezależnienia rządu od zmiennych układów partyjno-politycznych występujących w łonie parlamentu wprowadzono konstruktywne wotum nieufności jako jedyną formę odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Skuteczność uchwały Sejmu Rzeszy o wyrażeniu rządowi wotum nieufności uzależniono tedy od zdolności deputowanych do wyłonienia w określonym czasie nowego gabinetu.

Z kolei władza sądownicza miała być niezależna i niezawisła od pozostałych władz. Miała mieć charakter jednolity, w czym upatrywano gwarancję zachowania jedności porządku prawnego w państwie. Sprawować ją miały w związku z tym wyłącznie Sądy Rzeszy (*Reichsgerichte*). W ich strukturze usytuowany miał być także Trybunał Państwowy (*Staatsgerichtshof*), którego zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów konstytucyjnych i egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu.

<sup>22</sup> M. Bożek: *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa 2007, s. 6, 7; F.K. Fromme: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungsrechtlichen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*. Berlin 1999 [Tübingen 1960], s. 50; W. Kaltefleiter: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln—Opladen 1970, s. 131; H. Landgraf: *Reichspräsident — Bundespräsident. Aus den Debatten 1919 und 1948/49 über den Wahlmodus*. „Geschichte in Wissenschaften und Unterricht” 1959, H. 10, s. 425.

<sup>23</sup> Por. szerzej M. Bożek: *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej — teoria i praktyka*. W: *Z dziejów prawa*. Cz. 6. Red. A. Lityński. Katowice 2005, s. 121, 122; F.K. Fromme: *Von der Weimarer...*, s. 55.

<sup>24</sup> G. Hirscher: *Sozialdemokratische...*, s. 49.

4. Powyższy dokument przez ponad rok stanowił oficjalne stanowisko socjaldemokratów w kwestiach ustrojowych. Potwierdzeniem tego była debata konstytucyjna, która odbyła się 24 listopada 1947 r. na forum Strefowej Rady Doradczej (*Zonenbeirat*) w Hamburgu z inicjatywy ówczesnego brytyjskiego wicegubernatora wojskowego sir Briana Robertsona. Mając bowiem na uwadze zapowiadaną na listopad 1947 r. londyńską konferencję ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych, zaapelował on 12 czerwca 1947 r. do przedstawicieli głównych partii politycznych reprezentowanych w Strefowej Radzie Doradczej, by przygotowali swe propozycje dotyczące kształtu i charakteru ustrojowego przyszłej niemieckiej państwowości<sup>25</sup>. Działający w brytyjskiej strefie okupacyjnej politycy SPD bez cienia wahania zdecydowali, że ich wizja ustrojowa pod żadnym pozorem nie może odbiegać od oficjalnego stanowiska całej partii, dlatego też w sierpniu 1947 r. w niezmienionej postaci przedłożyli w Strefowej Radzie Doradczej *Wytyczne dotyczące budowy Republiki Niemieckiej* z myślą o zapowiadanej debacie konstytucyjnej. Przemawiający w trakcie debaty w imieniu stronnictwa W. Menzel potwierdził, że przygotowany przezeń dokument odzwierciedla poglądy na temat podstawowych założeń ustroju przyszłych Niemiec całej SPD<sup>26</sup>.

Fiasko konferencji londyńskiej pogrzebało tymczasem ostatecznie szansę na wypracowanie wspólnej polityki czterech mocarstw dla całych Niemiec. Od lutego do czerwca 1948 r. odbyły się w Londynie dwie konferencje z udziałem zachodnich mocarstw okupacyjnych oraz Belgii, Holandii i Luksemburga. Podczas tych spotkań zapadła jednocześnie decyzja o konieczności odbudowy niemieckiej państwowości opartej na obszarach trzech zachodnich stref okupacyjnych. Formalnym wyrazem osiągniętego w tej sprawie kompromisu były postanowienia komunikatu końcowego konferencji londyńskiej z 7 czerwca 1948 r. (tzw. wytyczne londyńskie), w którym uczestnicy konferencji ustalili zasady ustrojowe przyszłego państwa zachodnioniemieckiego<sup>27</sup>. Państwa zachodnie uznały w nim, że wybór odpowiedniego ustroju powinien należeć do samego narodu niemieckiego z zachowaniem pewnych niezbędnych wymogów. Do wymogów tych zaliczono „przyjęcie federalnej formy rządu, która w sposób właściwy chroniłaby prawa poszczególnych krajów i jednocześnie pozwoliłaby na utworzenie odpowiednich władz centralnych oraz zabezpieczyła prawa i wolności jednostki”<sup>28</sup>. Jeżeli niemieckie zgromadzenie konstytucyjne — deklarował komunikat — uchwali projekt odpowiadający tym ogólnym założeniom, to gubernatorzy wojskowi zezwolą

<sup>25</sup> Więcej na ten temat por. Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 317—327; E.H.M. Lange: *Die Diskussion...*, s. 614—617.

<sup>26</sup> Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 320.

<sup>27</sup> Pełny tekst komunikatu por. *Zbiór dokumentów*. Red. J. Makowski. Warszawa 1948, nr 7, s. 399—416.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 404.

na przedłożenie go do ratyfikacji przez ludność poszczególnych krajów niemieckich.

Czyniąc zadość postanowieniom „wytycznych londyńskich”, 1 lipca 1948 r. gubernatorzy wojskowi trzech zachodnich stref okupacyjnych wręczyli premierom krajów zachodnioniemieckich we Frankfurcie nad Menem uchwały konferencji londyńskiej (tzw. dokumenty frankfurckie)<sup>29</sup>. W pierwszej z nich (dokument nr I), oprócz upoważnienia do zwołania zgromadzenia konstytucyjnego w celu opracowania konstytucji Niemiec zachodnich oraz kilku innych regulacji o charakterze proceduralnym, mocarstwa zachodnie w istocie powtórzyły zamieszczone w komunikacie końcowym konferencji londyńskiej wymogi, którym musi odpowiadać konstytucja przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. W dokumencie tym zalecono utworzenie „demokratycznej konstytucji, która stworzy dla krajów członkowskich formę ustrojową typu federacyjnego, nadającą się najlepiej do przyszłego odbudowania rozdartej obecnie jedności niemieckiej, zabezpieczy prawa krajów członkowskich, stworzy odpowiednią władzę centralną i będzie zawierać gwarancję praw i wolności jednostki”<sup>30</sup>. Od spełnienia tych warunków gubernatorzy uzależnili swą zgodę na ratyfikację tekstu konstytucji przez poszczególne kraje członkowskie. Od strony merytorycznej dokument ten nie wносił zatem niczego nowego w porównaniu z treścią „wytycznych londyńskich”<sup>31</sup>.

**5.** Nowa sytuacja geopolityczna postawiła działające w zachodnich strefach okupacyjnych partie polityczne w obliczu poważnego wyzwania. Zmuszała je bowiem do istotnego przewartościowania swych dotychczasowych programów i dostosowania ich do zmienionych realiów. Nie inaczej oczywiście rzecz się miała z SPD, mimo że jeszcze w maju 1948 r. jeden z liderów partyjnych Erwin Schoettle określał *Wytyczne dotyczące budowy Republiki Niemieckiej* mianem oficjalnej „linii programowej stronnictwa w sprawie ustroju przyszłego państwa niemieckiego”<sup>32</sup>. Stronnictwo, jeżeli chciało się włączyć w nieunikniony już proces budowy zachodnioniemieckiej państwowości i mieć realny wpływ na kształt jej ustroju, nie mogło dłużej ignorować faktu podziału przedwojennych Niemiec na dwie niezależne od siebie struktury społeczno-polityczne, a w dającej się przewidzieć przyszłości — państwowe. Innymi słowy, wskutek zaistniałych okoliczności partia zmuszona została do opracowania całkiem nowej koncepcji ustrojowej, odpowiadającej rysującej się coraz wyraźniej na horyzoncie perspektywie odbudowy demokratycznej republiki niemieckiej jedynie

<sup>29</sup> Treść „dokumentów frankfurckich” publikuje m.in. H. von Mangoldt: *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin und Frankfurt a. M. 1953, s. 4—6.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>31</sup> Por. szerzej H.P. Schwarz: *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen In den Jahren der Besatzungsherrschaft*. Stuttgart 1980, s. 115; J. Krasuski: *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945—1949*. Poznań 1967, s. 199.

<sup>32</sup> E.H.M. Lange: *Die Diskussion...*, s. 618.

na bazie zachodnich stref okupacyjnych. W tym celu zarząd SPD upoważnił w lipcu 1948 r. swego głównego eksperta od spraw konstytucyjnych W. Menzla do przygotowania stosownych propozycji, uwzględniających wymogi stawiane przez mocarstwa zachodnie co do charakteru i kształtu ustroju przyszłej Republiki Federalnej Niemiec. Rezultatem jego niespełna miesięcznych prac był projekt *Statutu Zachodnioniemieckiego (Westdeutsche Satzung)*<sup>33</sup>, który oficjalnie zaprezentowany został pozostałym członkom zarządu stronnictwa 16 sierpnia 1948 r.

Projekt ten, zwany powszechnie „pierwszym projektem Menzla” (*Erster Menzel-Entwurf*), wyraźnie podkreślał swój tymczasowy charakter<sup>34</sup>. Znalazło to wyraz już w pierwszym postanowieniu, w którym przeczytać można, że Statut obowiązywać ma wyłącznie na obszarze amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej strefy okupacyjnej. Na pozostałe natomiast ziemie moc obowiązująca Statutu mogła w każdym momencie zostać rozciągnięta, pod warunkiem jednak, że na terenach tych możliwe stałoby się przeprowadzenie wolnych wyborów. O tym, czy taka sytuacja zaistniała, czy też nie, decydować miałyby zgromadzenie ustawodawcze państwa zachodnioniemieckiego. Projekt zakazywał ponadto stosowania w okresie obowiązywania Statutu postanowień konstytucji weimarskiej, jeśli kolidowałyby one z jego uregulowaniami. Podobnie miało być z przepisami konstytucji, ustaw i innych aktów ustanowionych na szczeblu krajów wchodzących w skład obszaru państwowego podlegającego mocy obowiązującej Statutu. Pozostałe przepisy przedwojennej Rzeszy i prawa poszczególnych krajów miały zachować moc obowiązującą, jeśli nie zostały uchylone postanowieniami Statutu bądź uchwalonych na jego podstawie ustaw. W mocy miały pozostać również wszelkie decyzje i zarządzenia organów administracyjnych wydane zgodnie z obowiązującym do tej pory ustawodawstwem, aż do momentu, w którym nie zostałyby one zmienione lub uchylone przez odnośne rozstrzygnięcia, podejmowane na podstawie ustaw uchwalonych w ramach nowego porządku prawnego. Sam Statut miałby zostać uchwalony przez pierwsze zachodnioniemieckie zgromadzenie ustawodawcze, przy czym nie mógłby w żadnym ze swych postanowień naruszać ani w niczym uszczuplać stosownych praw mocarstw okupacyjnych.

W przeciwieństwie do wcześniejszych propozycji ustrojowych partii, projekt Statutu przyjmował federalną strukturę państwa. Częściami składowymi przyszłej federacji zachodnioniemieckiej miały być kraje. Do tworzenia nowych krajów oraz likwidacji istniejących wymagana byłaby zgoda zamieszkującej je ludności, wyrażona w drodze referendum. Zgoda taka wymagana byłaby także w przypadku jakiegokolwiek zmiany dotychczasowych granic któregoś z krajów. Potwierdzeniem federalnej struktury terytorialnej były przepisy projektu

<sup>33</sup> W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 367—383.

<sup>34</sup> Podkreśla to także Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 365.



poświęcone ustawodawstwu i administracji. Podział materii ustawodawczych przeprowadzony został zgodnie z regułą domniemania właściwości części składowych federacji. Projekt wymieniał bowiem kategorie spraw należących do domeny ustawodawstwa federalnego, rezerwując pozostałe kwestie dla krajowych organów ustawodawczych. Natomiast w razie wątpliwości co do właściwości lub powstania na tym tle różnicy zdań między organami federalnymi i krajowymi spór rozstrzygać miał specjalny Senat działający przy Sądzie Najwyższym. Z kolei w odniesieniu do wykonywania ustawodawstwa federalnego projekt kierował się zasadą, że jeśli realizacja tych ustaw nie została wyraźnie przekazana w gestię administracji krajowej, to właściwa w tej mierze jest administracja federalna.

Tymczasowy charakter uregulowań Statutu uwidaczniał się również w postanowieniach dotyczących systemu organów państwowych szczebla federalnego. Przede wszystkim projekt zrywał z kultywowanym tradycyjnie na gruncie niemieckim i recypowanym konsekwentnie we wcześniejszych partyjnych dokumentach ustrojowych nazewnictwem poszczególnych organów. Władzę ustawodawczą sprawować miało wybierane na czteroletnią kadencję Zgromadzenie Ustawodawcze (*gesetzgebende Versammlung*). Projekt szczegółowo regulował podstawy prawa wyborczego do Zgromadzenia, tryb jego prac, kompetencje, organizację wewnętrzną, jak również prawa i obowiązki składające się na status deputowanego. Drugim organem ustawodawczym miała być Rada Krajów (*Länderrat*). Miała ona reprezentować interesy części składowych federacji, jako że jej członków wybierałyby parlamenty lub rządy krajowe. Rada dysponować miała w postępowaniu ustawodawczym prawem do wnoszenia sprzeciwu wobec ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie. Sprzeciw taki miałby charakter weta zawieszającego, a jego odrzucenie następowałoby w formie uchwały Zgromadzenia, podejmowanej większością głosów ustawowej liczby deputowanych. Jako organ władzy wykonawczej projekt przewidywał Dyrektoriat (*Direktorium*). W jego skład wchodzić mieli naczelny dyrektor (*leitende Direktor*) i pozostali dyrektorzy. Naczelnego dyrektora wybierać miało Zgromadzenie Ustawodawcze. Pozostałych dyrektorów zaś powoływać i odwoływać miał naczelny dyrektor, przy czym w każdym wypadku o swej decyzji musiałby niezwłocznie zawiadomić Zgromadzenie Ustawodawcze. Do naczelnego dyrektora należeć miało przewodniczenie posiedzeniom Dyrektoriatu i kierowanie jego sprawami. Uchwały Dyrektoriatu zapadać miały większością głosów. Projekt nie wspominał natomiast w żadnym z postanowień o głowie państwa jako odrębnym organie państwowym, co nadawało egzekutywie monistyczną postać. Co się zaś tyczy władzy sądowniczej, to interesujący nas dokument ograniczał się jedynie do wzmianki na temat ustanowienia specjalnego Senatu przy Sądzie Najwyższym, którego siedziba znajdować się miała w Kolonii. Do jego zadań należeć miało rozpatrywanie sporów kompetencyjnych między poszczególnymi krajami oraz między organami szczebla federalnego i krajowego. Senat ów składać się

miał z trzech sędziów (z grona których rekrutowałby się jego przewodniczący) i pięciu innych członków wybranych przez Zgromadzenie Ustawodawcze.

Oceniając wyłaniający się z kolejnych postanowień omawianego projektu kształt systemu rządów, należy stwierdzić, że oscyluje on między systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem rządów zgromadzenia. Z jednej bowiem strony mamy tu do czynienia z mechanizmami znamionującymi pierwszy z tych modeli. Najlepszym tego przykładem jest konieczność posiadania przez Dyrektoriat jako całość i przez każdego z dyrektorów z osobna zaufania Zgromadzenia Ustawodawczego jako warunku pełnienia obowiązków. Co ważne, warunkiem skutecznego wyrażenia wotum nieufności tak całemu Dyrektoriatowi, jak i poszczególnym jego członkom była zdolność Zgromadzenia do jednoczesnego wyłonienia ich następców w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Równocześnie jednak projekt odrzucał zasadę podziału władzy jako podstawę budowy aparatu państwowego, zastępując ją regułą preponderancji parlamentu (Zgromadzenia Ustawodawczego), co charakteryzuje drugi z odnotowanych wcześniej modeli. W konstrukcję rządów zgromadzenia wpisuje się także wspomniany już fakt pominięcia głowy państwa w strukturze organów państwowych i rozparcelowania tradycyjnych dla niej zadań między pozostałe organy. Warto jeszcze dodać, że podkreśleniu szczególnego znaczenia organu przedstawicielskiego w ramach systemu organów państwowych towarzyszyło wprowadzenie do projektowanej w tekście Statutu konstrukcji ustrojowej instytucji demokracji bezpośredniej, z możliwością przeprowadzenia referendum ustawodawczego na czele.

**6.** Jakkolwiek zreferowany projekt przygotowany został w nader rychłym tempie, już w chwili jego publikacji wydawał się bardzo spóźniony wobec biegu wydarzeń w zachodnich strefach okupacyjnych<sup>35</sup>. Rozwój wypadków prowadzących do utworzenia państwa zachodnioniemieckiego i ukształtowania jego podstaw ustrojowych z dnia na dzień przybierał bowiem na sile<sup>36</sup>. W odpowiedzi na przekazanie przez gubernatorów wojskowych zachodnich stref okupacyjnych premierom rządów krajowych tych stref „dokumentów frankfurckich” zwołali oni do Koblencji Konferencję Premierów Krajowych. W wyniku przeprowadzonych tam w dniach 8–10 lipca 1948 r. obrad jednogłośnie ustalono, że wspomniane dokumenty przewidują budowę swoistego prowizorium państwowego. Odbudowa państwowości niemieckiej odłożona natomiast została do momentu, w którym możliwe będzie zjednoczenie wszystkich stref okupacyjnych w suwerenne i demokratyczne państwo. Konsekwencją takiego stanowiska było stanowcze żądanie wystosowane przez obradujących szefów rządów pod adresem przedstawicieli mocarstw zachodnich, w którym opowiedzieli się oni za czysto tymczasowym i prowizorycznym charakterem konstytucji państwa

<sup>35</sup> H. Altendorf: *SPD...*, s. 407.

<sup>36</sup> K. Nicklauß: *Der Weg...*, s. 187.

zachodnioniemieckiego. Miało to znaleźć odzwierciedlenie przede wszystkim w odrzuceniu nazwy „konstytucja” na rzecz określenia takiego aktu mianem „ustawa zasadnicza”. Podkreślano przy tym, że o ile pierwsza z tych nazw budzi na gruncie niemieckim określone konotacje i tradycyjnie zarezerwowana jest dla aktu regulującego podstawy ustrojowe państwa jako dobrowolnej wspólnoty społecznej, o tyle druga najlepiej odda sens mającego powstać dokumentu jako aktu regulującego na okres przejściowy organizację i zasady działania prowizorycznego tworu państwowego. Akt taki powinien zostać opracowany i przyjęty przez specjalne zgromadzenie, którego skład określiłyby parlamenty poszczególnych krajów. Uchwalenie zaś prawdziwej konstytucji przez organ reprezentujący cały naród i zatwierdzonej następnie przez społeczeństwo jako suwerena w drodze referendum mogłoby nastąpić dopiero w zjednoczonych, wolnych i demokratycznych Niemczech<sup>37</sup>.

Mimo że stanowisko Konferencji Premierów Krajowych odnośnie do państwowego i konstytucyjnego prowizorium zostało początkowo ostro skrytykowane przez władze okupacyjne, w toku dalszych negocjacji i debat udało się osiągnąć w tej kwestii zadowalające dla obu stron porozumienie. Przedstawiciele mocarstw okupacyjnych uwzględnili w istocie zastrzeżenia zgłoszone przez krajowych szefów rządów i przystali na proponowaną przez nich interpretację „dokumentów frankfurckich”. W związku z tym przewidywane w pierwszym z nich zgromadzenie konstytucyjne nazwane zostało Radą Parlamentarną (*Parlamentarische Rat*), uchwalony zaś przez nią akt miał nosić nazwę „ustawa zasadnicza” (*Grundgesetz*), a nie jak proponowano pierwotnie — „konstytucja” (*Verfassung*)<sup>38</sup>. Tym sposobem zamierzano wyeksponować prowizoryczność podziału Niemiec i tymczasowy charakter przygotowywanej konstytucji<sup>39</sup>. Jednocześnie premierzy krajowi postanowili w trakcie spotkania w Niederwald 25 lipca 1948 r. powołać komisję ekspertów do spraw konstytucyjnych, nazwaną bardzo szybko Konwentem Konstytucyjnym z Herrenchiemsee (*Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*). Celem jej prac miało być opracowanie projektu ustawy zasadniczej i przedłożenie go następnie w charakterze niewiążących wytycznych Radzie Parlamentarnej. W skład Konwentu weszło 11 przedstawicieli krajów z zachodnich stref okupacyjnych wraz z towarzyszącymi im ekspertami i współpracownikami oraz dysponujący głosem doradczym reprezentant Berlina. W znacznej mierze byli to ministrowie z rządów krajowych bądź wysocy rangą urzędnicy ministerialni. W większości powiązani byli oni z określonymi siłami politycznymi, w tym aż pięciu członków Konwentu należało do SPD.

<sup>37</sup> Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 331; J. Sułek: *Geneza...*, s. 265.

<sup>38</sup> Ch. Kleßmann: *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955*. Bonn 1991, s. 34.

<sup>39</sup> R.U. Kunze: „*Der Mensch ist nicht für den Staat, sondern der Staat für den Menschen da*”. *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des Grundgesetzes*. „Der Staat” 2001, H. 3, s. 385.

Obrady Konwentu przebiegały nadzwyczaj intensywnie i trwały zaledwie dwa tygodnie — w dniach 10—23 sierpnia 1948 r. Konwent zakończył swą działalność przedłożeniem sprawozdania, którego jednym z elementów był projekt ustawy zasadniczej. Projekt ten niespełna tydzień później przedłożony został Radzie Parlamentarnej, stając się głównym twórczym jej prac<sup>40</sup>.

7. Taki obrót sprawy nader szybko odczytany został przez socjaldemokratów jako wejście procesu odbudowy państwa niemieckiego w decydującą fazę jedynie w granicach zachodnich stref okupacyjnych. W błyskawicznym niemal tempie zwołali oni kolejne posiedzenie zarządu partyjnego, wyznaczając jego termin na 27—28 sierpnia 1948 r. Przedmiotem jego obrad stało się sprawozdanie z działalności Konwentu Konstytucyjnego, które zaprezentował uczestniczący w nich z ramienia stronnictwa Carlo Schmid. Po zapoznaniu się z wynikami prac Konwentu członkowie zarządu podjęli uchwałę, w której stwierdzili, że opracowany w ramach tego gremium projekt ustawy zasadniczej w żadnym stopniu nie może ograniczać swobody Rady Parlamentarnej w decydowaniu o ostatecznym kształcie ustroju zachodnioniemieckiej państwowości. W uchwale tej stwierdzono ponadto, że najpełniejszym wyrazem koncepcji ustrojowych partii są pochodzące z 1947 r. *Wytyczne dotyczące budowy Republiki Niemieckiej*, w obliczu występujących uwarunkowań geopolitycznych zaś — projekt *Statutu zachodnioniemieckiego*. Rozumiejąc zarazem wagę decyzji o zwołaniu na 1 września 1948 r. inauguracyjnego posiedzenia Rady Parlamentarnej, biorący udział w obradach zarządu działacze postanowili upoważnić Komitet Redakcyjny Komisji Polityczno-Ustrojowej do opracowania projektu ustawy zasadniczej, który stronnictwo mogłoby przedłożyć członkom Rady jako swą oficjalną propozycję. Zadanie to ponownie spadło na barki W. Menzla<sup>41</sup>. Przygotowany przezeń dokument pod nazwą *Ustawa zasadnicza (Grundgesetz)* 2 września 1948 r. trafił do Rady Parlamentarnej jako socjaldemokratyczny projekt urzędzenia zachodnioniemieckiego porządku ustrojowego<sup>42</sup>.

W nawiązaniu do poprzedniego projektu autorstwa głównego eksperta konstytucyjnego partii i jednocześnie w celu ich wzajemnego odróżnienia, zyskał od razu miano „drugiego projektu Menzla” (*Zweiter Menzel-Entwurf*). Poza jednak zmianą samej nazwy i niewielkimi korektami natury redakcyjnej, projekty te w istocie są identyczne. Porównując bowiem ich treść, trudno nie dostrzec, że drugi z nich stanowi kopię rozwiązań zamieszczonych w pierwszym. Wśród różnic między nimi można dostrzec: wyraźne doprecyzowanie w drugim z projektów podziału zadań w relacjach między organami szczebla

<sup>40</sup> Zob. szerzej M. Bożek: *Projekt ustawy zasadniczej dla Niemiec. Z dziejów prac Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee w 1948 roku*. „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, z. 2, s. 142, 143.

<sup>41</sup> G. Hirscher: *Sozialdemokratische...*, s. 155.

<sup>42</sup> W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 391—410.

federalnego a organami krajowymi (w tym rozdziału materii ustawodawczych), wprowadzenie postanowień poświęconych pozycji państwa w stosunkach zewnętrznych i miejsca prawa międzynarodowego w federalnym porządku prawnym, a także dodanie fragmentu odnoszącego się do wymiaru sprawiedliwości (przekazanie jurysdykcji powszechnej sądom federalnym i krajowym, przyjęcie zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz ustanowienie gwarancji ich poszanowania, jak również zagwarantowanie jednostce ochrony jej praw w postępowaniu sądowym). Warto też odnotować zmianę nazewnictwa określającego członków rządu federalnego, tj. Dyrektoriatu. Miejsce występujących w pierwszym projekcie „naczelnego dyrektora” i „dyrektorów” zajęli „pierwszy minister” i „ministrowie”. W pozostałym natomiast zakresie kształt systemu organów państwowych pozostawał w obu projektach taki sam.

Najpoważniejsza jednak różnica między obu projektami polegała na uzupełnieniu drugiego z nich o treść preambuły. W preambule tej czytamy, że ludność niemiecka z krajów z zachodnich stref okupacyjnych, postawiona wobec konieczności stworzenia instytucjonalnych ram dla życia społecznego na tych terenach, tworzy ustawę zasadniczą w celu powołania do życia wspólnoty o charakterze związkowym. Wspólnota taka ma być pozbawiona statusu państwa i otwarta na przystąpienie do niej innych obszarów niemieckich. Sama ustawa zasadnicza ma być zaś aktem tymczasowym, obowiązującym tylko na części Niemiec i jedynie do momentu uchwalenia konstytucji dla całej Republiki Niemieckiej. Z tą ogólną deklaracją współbrzmiało jedno z postanowień końcowych projektu przewidujące, że ustawa zasadnicza straci moc obowiązującą w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona w sposób dobrowolny przez naród niemiecki. Tym samym *explicite* podkreślony został nie tylko czysto tymczasowy charakter samego aktu ustrojowego. Jednoznacznie uwypuklono także wyłącznie przejściową naturę mającej powstać państwowości zachodnioniemieckiej, tym bardziej że odmówiono jej nawet przymiotu państwa, a określono zaledwie mianem „wspólnoty związkowej”.

Wzorem swego poprzednika, a w przeciwieństwie do *Wytycznych dotyczących budowy Republiki Niemieckiej* omawiany dokument pomijał całkowicie regulację praw i wolności jednostki. W uwagach końcowych zawierał tylko niezbyt jasne oświadczenie, że choć pierwszy z „dokumentów frankfurckich” wymaga przyjęcia w ustawie zasadniczej praw podstawowych jednostki, których treść co do istoty nie jest sporna, to mimo to szczegółowe sformułowania powinny uwzględniać odnośne postanowienia wielu konstytucji krajowych. Uwzględnienie tych postanowień konstytucji krajowych na poziomie przepisów ustawy zasadniczej byłoby przy tym tylko wtedy konieczne, gdyby straciły one moc obowiązującą.

**8.** Jak wynika z przytoczonych uwag, w przededniu podejmowania kluczowych decyzji dotyczących losów powojennej państwowości niemieckiej SPD



miała dwie koncepcje ukształtowania jej podstaw ustrojowych. Program optymalny zawarty był w *Wytycznych* z 1947 r. Zakładał on, że powojenne państwo niemieckie ma być państwem demokratycznym, silnie zdecentralizowanym, otwartym na współpracę z innymi państwami europejskimi, respektującym zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, gwarantującym obywatelom szeroki katalog praw i wolności, a także hołdującym podstawowym założeniom parlamentarnej formuły rządów. Był to jednocześnie program opracowany z myślą o odbudowie Niemiec jako państwa i społeczeństwa obejmujących tereny oraz mieszkańców ziem znajdujących się wskutek klęski wojennej pod okupacją każdego z czterech zwycięskich mocarstw. Innymi słowy, był to program pomyślany jako koncepcja ustroju odbudowanego ze zniszczeń wojennych zjednoczonego państwa niemieckiego.

Na przeszkodzie realizacji takiej koncepcji stanęła jednak rzeczywistość geopolityczna. Stronnictwo z ogromną rezerwą przyjęło deklarację mocarstw zachodnich o konieczności budowy państwowości niemieckiej jedynie w granicach zachodnich stref okupacyjnych. Przez cały bowiem czas od 1945 r. socjaldemokracja konsekwentnie opowiadała się za przywróceniem jedności podzielonych za sprawą następstw wojennych Niemiec. Większość polityków SPD rozumiała zarazem, że w obliczu postępujących wypadków podział państwa niemieckiego w dającej się przewidzieć przyszłości jest nie do uniknięcia. W ich ocenie sytuacja taka miała mieć jednak charakter tymczasowy, w dłuższej perspektywie bowiem Niemcy winni zjednoczyć się jako państwo i społeczeństwo. Należało wobec tego za wszelką cenę unikać działań, które zjednoczenie to mogłyby utrudnić. Oznaczało to również protest przeciwko takim posunięciom, które pogłębiałyby coraz ostrzejsze różnice między wschodnią a zachodnimi strefami okupacyjnymi. Potrzebą chwili było eksponowanie przejściowej i prowizorycznej natury istniejącego stanu rzeczy. Dlatego też SPD była zdecydowanie przeciwna traktowaniu projektowanej państwowości zachodnioniemieckiej w kategoriach państwa z wszelkimi wynikającymi z tego tytułu konsekwencjami prawnymi i politycznymi<sup>43</sup>.

Przejściowy i prowizoryczny charakter państwowości zachodnioniemieckiej miał znaleźć odzwierciedlenie w naturze aktu kształtującego jej podstawy ustrojowe. Wedle koncepcji stronnictwa, Rada Parlamentarna powinna poprzestać na uchwaleniu czegoś w rodzaju statutu organizacyjnego. Regulowałby on jedynie kwestie organizacji i funkcjonowania organów administracyjnych, a co za tym idzie — nie miałby cech klasycznej konstytucji. Tymczasowość byłaby więc wpisana w jego istotę i to nie tylko w wymiarze terytorialnym czy temporalnym, ale także w warstwie instytucjonalnej. Głównym orędownikiem takiej

<sup>43</sup> Znamienne, że większość oficjalnych dokumentów partyjnych na określenie mającego powstać państwa zachodnioniemieckiego posługiwała się terminami „twór państwowy” (*Staatsgebilde*), „organizacja państwowa” (*Staatsorganisation*) czy „fragment państwowy” (*Staatsfragment*), a nie formułą „państwo” (*Staat*).

koncepcji w łonie partii był przywoływany wcześniej C. Schmid. W jego opinii, zarówno brak suwerenności państwa zachodnioniemieckiego, jak i brak jedności narodu niemieckiego powodują, że uchwalony przez Radę Parlamentarną dokument *ex definitione* nie może aspirować do rangi konstytucji, wytyczającej ramy społecznej, politycznej i prawnej odbudowy Niemiec jako państwa. Dokument ów może co najwyżej uporządkować w okresie przejściowym działalność administracji niemieckiej w ramach trzech stref zachodnich i ukształtować wzorzec jej relacji z organami mocarstw okupacyjnych<sup>44</sup>.

W związku z tym nie powinien dziwić fakt, że oba projekty autorstwa W. Menzla z 1948 r. pomyślane zostały właśnie jako statuty organizacyjne. Nie tylko ich forma, ale również systematyka i treść konkretnych postanowień wyrażały sprzeciw stronnictwa wobec idei nadania państwowości zachodnioniemieckiej konstytucji we właściwym tego słowa znaczeniu. Projekty te formułowały zaledwie postulaty dotyczące sposobu powoływania i kompetencji poszczególnych organów przyszłej organizacji państwowej. Operowały przy tym nazewnictwem silnie akcentującym przejściowy i czysto prowizoryczny charakter kreowanego ustroju, zrywając jednocześnie w tej mierze z dotychczasową niemiecką spuścizną konstytucyjną. Próżno więc szukać w nich postanowień poświęconych prawom i wolnościom jednostki czy aksjologii ustroju. Rzeczą daremną byłoby również dociekać w ich treści najdrobniejszych bodaj odwołań do sfery symboliki państwowej, a zatem do tego wszystkiego, co tradycyjnie znamionuje istotę konstytucji nowoczesnego państwa, o atrybutach samego państwa już nawet nie wspominając.

<sup>44</sup> Por. W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 383—390.

Michał Bożek

### **Die Ideen der Staatsordnung von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in den Jahren 1945—1948**

#### **Zusammenfassung**

Im Vergleich zu anderen in den westlichen Besatzungszonen entstehenden Parteien befand sich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) in einer sehr günstigen Lage. Sie brauchte zwar keine neue Partei zu gründen, sondern die auf dem deutschen Gebiet seit mehreren Jahrzehnten bis 1933 legal handelnde politische Formation wiederherzustellen. Zu den wichtigsten von der reaktivierten SPD schon vom Anfang an meist diskutierten Problemen gehörte die Staatsordnung des Nachkriegsdeutschlands. Der Grund zu dieser Diskussion wurde noch am Vorabend der definitiven Kriegsniederlage des Dritten Reiches gelegt. Im Jahre 1944 kam es zwar zu einem Programmkompromiss innerhalb der 1941 im Exil in Großbritannien gegründeten

Union der Deutschen Sozialistischen Organisationen, infolgedessen im Herbst 1945 in London *Die Richtlinien für die deutsche Staatsordnung* veröffentlicht wurden. Ein Wendepunkt für die Arbeit der Partei an der Idee der Staatsform des zukünftigen deutschen Staates war die im September 1946 von dem Parteivorstand ins Leben berufene Politische Regierungskommission. An deren Spitze stand der SPD-Mitglied und damalige Außenminister des Nordrhein-Westfalens, Walter Menzel. Die Folge der mehrmonatigen Arbeit der Kommission waren *Die Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik*. Sie wurden in der Sitzung des Parteivorstandes im März 1947 beschlossen und dann durch den im Juli 1947 in Nürnberg tagenden Kongress der westdeutschen SPD einstimmig gebilligt.

Die SPD-Politiker haben sehr reserviert die Erklärung von den Westgroßmächten angenommen, die deutsche Staatsordnung nur in den Grenzen von den westlichen Besatzungszonen zu bilden. Seit 1945 sprachen sich die Sozialdemokraten konsequent für die Wiederherstellung der Einheit des infolge von dem Krieg aufgeteilten Deutschlands. Angesichts der sich abspielenden Ereignisse waren sich zugleich die meisten SPD-Mitglieder dessen bewusst, dass die Aufteilung des deutschen Staates in voraussehbarer Zukunft schon unvermeidlich ist. Ihrer Meinung nach wird das aber eine provisorische Lösung, und in der Zukunft wird Deutschland wieder als ein Staat und eine Gemeinschaft wiedervereinigt. SPD sprach sich entschieden dagegen, die zukünftige westdeutsche Staatlichkeit als einen richtigen Staat mit daraus resultierenden rechtlichen und politischen Folgen zu betrachten. Kein Wunder also, dass die beiden 1948 von W. Menzel angefertigten Entwürfe als Organisationssatzungen dienen sollten. Sowohl deren Form wie auch der Inhalt von den konkreten Bestimmungen waren ein Widerspruch von der SPD gegen die Idee, der westdeutschen Staatsordnung den staatlichen Status zu verleihen.

Michał Bożek

## **SPD system conceptions between 1945 and 1948**

### Summary

In comparison to the remaining parties taking place in western occupational zones, Sociodemocratic Party of Germany (SPD) was in a more beneficial situation. In the case of sociodemocracy it was not about the process of creating a completely new party, but the process of restoring the formation acting legally in the territory of Germany for decades till 1933. The shape of the system of the postwar Germany, almost from the very beginning of the reactivation of the SPD action constituted one of the most important issues discussed among the party members. The foundations of this discussion were laid a day before the final war failure of the Third Reich. In 1944 the programme compromise in the ranks of the Union of German Socialist Organizations created in Great Britain in 1941 was reached. The effect of the very compromise constituted *Directives concerning a German state system* published in autumn in 1945 in London. A ground-breaking event for the works of the party on the conception of the system of the German state was the establishment of the Political-System Committee by the party board in September 1946. The head of the party board and minister of the foreign affairs of North-Rhine — Westphalia was Walter Menzel. The result of a few months' works of the Committee constituted *Directives concerning building the German Republic*. They were accepted during the meeting of the party board in March 1947 and successively approved of unanimously by the convention of the Western-German SPD debating in Nurnberg in July 1947.

The SPD politicians reservedly accepted the declaration of Western superpowers on the necessity of building the German state only in western borderlines in occupational zones. Starting from 1945 sociodemocracy was consistently in favour of regaining the unity of the postwar Germany divided as a result of consequences. The majority of SPD politicians understood, at the same time, that in face of the events taking place the division of the German state in the future to be predicted is unavoidable. According to them, the very situation will be temporary and, in a longer run, Germany will unite as a state and society. That is why the SPD was definitely against treating the projected Western-German state in the categories of the state with any legal and political consequences deriving from it. Therefore, the fact that both projects prepared in 1948 by W. Menzel were regarded as organizational statutes should not be surprising. Not only their form, but also systematicity and content of particular decisions did express the party's objection to the idea of giving constitution to the Western-German state in the right meaning of the word.